



EL COMPONENTE DE SOLIDARIDAD EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

José Miguel Herrera Maldonado

Luis Ángel Hierro Recio

Universidad de Sevilla

0.- Introducción

La Constitución española dispone el establecimiento de instrumentos de financiación de inversiones que contribuyan a un efectivo acercamiento de las Comunidades menos desarrolladas a los niveles de desarrollo que disfrutaban las más avanzadas. Sin embargo, 19 años después de la aprobación de esta norma las diferencias en cuanto a niveles de renta, infraestructuras de transporte, servicios públicos prestados a la comunidad, ... entre las regiones siguen estando notoriamente presentes en nuestra sociedad.

¿Se ha seguido el mandato constitucional de dotar vías de financiación de la llamada solidaridad interregional?. De no ser así, ¿qué instrumentos han servido a lo largo de este período a dicho objetivo equilibrador?. Y por último, ¿han sido estos instrumentos, eficaces medios para lograr tan ambicioso objetivo?. Con el afán de aportar algo de luz a estas cuestiones que consideramos de interés, y que están presentes en multitud de debates en nuestros días, hemos planteado el presente trabajo.

1.- Articulación de la solidaridad en la financiación autonómica

La Constitución Española de 1.978 dedica los artículos 156 a 158 a la organización de la Hacienda a nivel autonómico. Aunque el desarrollo normativo constitucional en este aspecto no es excesivamente concreto, sí establece en su artículo 156 la solidaridad como un principio fundamental que debe inspirar la financiación de las Comunidades Autónomas. Y en concreto, en su artículo 158.2 establece que: “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

Por otro lado, el artículo 157.3 establece la necesidad de que el desarrollo normativo de la financiación autonómica se realice a través de ley orgánica. Este mandato constitucional se materializa en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980. En esta Ley nuevamente se recoge en su artículo 4.2.b) que las Comunidades Autónomas podrán obtener ingresos procedentes de: “las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado, ..”. Al mismo tiempo, se recoge también los criterios que deberán determinar el reparto final del Fondo entre las distintas Comunidades. Estos criterios, ya tenidos en cuenta en los acuerdos autonómicos de 16 de septiembre de 1981, determinaron la distribución del Fondo en los años 1982 y 1983.

Con posterioridad, en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, de 31 de marzo de 1984, se establece la regulación concreta de este instrumento de financiación autonómica. Dentro de esta regulación, con la que se llegará hasta el final del período transitorio, cabe destacar algunos rasgos característicos:

- 1.- La base para el cálculo de la cuantía del Fondo era la inversión nueva del Estado, suponiendo el 40% de ésta (superando el 30% que establecía como límite mínimo la LOFCA).
- 2.- Todas las Comunidades Autónomas participaban de su distribución. Las Comunidades reciben recursos tanto para promover el acercamiento a niveles de renta más elevados, como para financiar la inversión nueva asociada a las competencias transferidas (ya que en este momento esta partida tenía carácter de financiación condicionada).
- 3.- Era necesaria la realización de un programa de desarrollo regional que sirviera de base para el establecimiento de las inversiones a financiar (previo acuerdo con el Estado).
- 4.- Se mantuvieron los criterios recogidos en la LOFCA sobre la distribución del Fondo. Estos eran: el inverso de la renta real per capita, con una ponderación del 70%, la tasa de población emigrada en los últimos diez años, con el 20%, y el porcentaje de desempleo y la superficie territorial, con una ponderación del 5% cada una. Además estaba el hecho insular, criterio que elevaba la cantidad que correspondería a las Comunidades según los criterios anteriores en un 5% al no estar dentro de la península, más un 1% por cada 50 kilómetros de distancia entre estos territorios y la península. Esta cantidad era restada de los fondos correspondientes al resto de Comunidades.

En definitiva, el Fondo de Compensación Interterritorial en este período no estaba plenamente dedicado al objetivo de solidaridad. Aunque es cierto, que era el único instrumento financiero de las Comunidades Autónomas al que se le había encargado esta función.

En 1987 entró en vigor el conocido como sistema definitivo de financiación autonómica. Este sistema, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en noviembre de 1986, no conllevó cambios en los criterios de distribución, y se planteó como uno de sus objetivos el incrementar la autonomía que en cuestiones presupuestarias gozaban las Comunidades Autónomas. Este objetivo se plasmó en el traspaso del 25% del FCI a financiación a incondicionada, lo que supuso una reducción del Fondo de Compensación Interterritorial. Mientras en el sistema transitorio representaba el 40% de la inversión nueva del Estado, con el nuevo sistema sólo representa el 30%.

Además, por el momento en el que se produce la reforma del sistema con la reciente entrada de España en la Comunidad Económica y Europea, se unió al FCI como instrumento de solidaridad los recursos procedentes de los Fondos Europeos. Las Comunidades Autónomas incluidas en los objetivos comunitarios fueron autorizadas a solicitar hasta un máximo del 30% de lo que recibían en concepto de FCI.

Adicionalmente, también recibían recursos para financiar inversiones a través de otros dos instrumentos financieros desvinculados del FCI, que eran los convenios de inversión y los contratos-programas. Sin embargo, pese a esa no vinculación entre éstos y el FCI, por la similitud del destino de los fondos de los tres instrumentos y por tener todos carácter de financiación condicionada, a la hora de valorar los recursos que se han destinado a financiar inversión nueva deben considerarse conjuntamente.

Con posterioridad, el 26 de diciembre de 1990 se aprueba una nueva Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Esta nueva regulación del fondo incorpora algunas novedades, entre las que destacan las siguientes:

- 1.- Al fondo se le fija el único objetivo de la solidaridad interregional. Este hecho se acompaña con la obligación de coordinación del FCI con los Fondos procedentes de la Unión Europea. A partir de este momento, sólo participaron en el FCI las regiones consideradas de objetivo nº 1 para los fondos FEDER (de renta inferior al 75% de la media de la Unión).
- 2.- Acompañando la decisión anterior se crea la Compensación Transitoria, que en principio debería recoger los recursos que anteriormente se encontraban en el FCI, y que iban destinados a financiar inversión nueva. Para evitar que este hecho supusiese una merma importante en la financiación autonómica, se procedió estableciendo que la suma de los recursos recogidos en el FCI y en la Compensación Transitoria sería la cifra mayor de las dos siguientes: la cifra del FCI del año 1989, o la media de los recursos del FCI para cada Comunidad dentro del quinquenio 1985-89. Además, para evitar cualquier posible discrepancia en el procedimiento, esta cantidad fue incrementada en un 15%.
- 3.- Se permitió que los recursos recogidos en el FCI se dedicasen a financiar *indirectamente* inversiones. Es decir, se abrió la puerta a las transferencias de capital con fondos del FCI.
- 4.- Para la determinación de la cuantía del FCI, se procedía ponderando el 30% que fijaba la anterior Ley respecto a la inversión real civil nueva del Estado, así como la LOFCA, por dos coeficientes. Uno era indicador de la población, y el otro de la renta relativa de los territorios relevantes.
- 5.- Para la distribución final del FCI entre las Comunidades se realizaban dos subrepartos. El primero atendía a los criterios de población, con un peso del 87,5%, saldo migratorio, con el 1,6%, desempleo, con el 1%, territorio, con el 3%, y dispersión de la población, con el 6,9%. El segundo partía del primero y se basaba en las diferencias de renta *per capita*. Por otro lado, se seguía manteniendo el hecho insular, que ya sólo afectaba a Canarias y que conllevaba un incremento del 63,1% de sus fondos calculados según los criterios anteriores. Igual que antes, esta cifra era restada de la correspondiente a las demás Comunidades que participaban en el FCI.

Tras esta regulación y hasta nuestros días, sólo se ha producido una modificación en la regulación del FCI, que se recoge en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 sobre el Sistema de Financiación Autonómica para el quinquenio 92-96. En el apartado III.1 de este acuerdo se establece que el FCI representará el 35% de la inversión real civil nueva del Estado, no pudiendo ser la cantidad resultante de esta operación inferior a 128.844,9 millones de pesetas.

Pero además, se recogen otros cambios que para el trabajo que estamos realizando convendría destacar. En el apartado II.5 se establece la necesidad de incrementar los recursos destinados a la inversión nueva en 107.378,7 millones de pesetas a repartir entre las distintas Comunidades Autónomas (72.909,8 millones de pesetas para las del artículo 151 y 34.468,9 millones de pesetas para las del 143), y que se irán integrando en la PIE por terceras partes anuales. Al mismo tiempo, la Compensación Transitoria desaparece al integrarse en la PIE, por lo que ha experimentado el mismo crecimiento que esta variable.

2.- Los datos de la solidaridad

En este epígrafe vamos a intentar definir cual ha sido la evolución real seguida por los recursos que las Comunidades Autónomas han recibido, a la luz de los cambios normativos descritos anteriormente, para financiar inversiones que contribuyan al acercamiento en cuanto a desarrollo y bienestar de las regiones españolas.

Para acometer este fin, debemos comenzar observando la evolución global que ha seguido el único instrumento que a lo largo de los dieciséis años que llevamos de construcción del Estado de las Autonomías ha canalizado recursos hacia las Comunidades Autónomas por este concepto, el Fondo de Compensación Interterritorial (ver cuadro 1).

Pese a haberse creado este instrumento con el fin primordial de procurar el acercamiento en los niveles de desarrollo de las distintas Comunidades, no todos los recursos recogidos dentro de él tenían como objetivo la solidaridad interregional, como ya ha quedado señalado anteriormente. Así, a partir de 1987 el FCI experimentó un recorte del 25% de su dotación que pasó a tener el carácter de financiación incondicionada. Y otro, a partir de 1990, con la creación de la Compensación Transitoria, que posteriormente se integraría en la PIE de las distintas Comunidades Autónomas.

De lo dicho anteriormente nos surge la cuestión, ¿a qué objetivo ha servido realmente el FCI, al cumplimiento de la solidaridad, o a financiar inversión nueva unida a competencias transferidas por el Estado a las Comunidades Autónomas durante este período?.

Para responder a esta pregunta, hemos procedido a la separación de las fondos que tenían uno y otro objetivo. En el cuadro 2 se recogen las dotaciones que tras las reformas comentadas con anterioridad, y extendiéndolas como es lógico a todo el período, han quedado del FCI para cumplir finalmente con la solidaridad¹. Estos recursos, como se observa también en el cuadro 2, han partido de cifras verdaderamente pobres para el objetivo que se les exigía, y han mantenido una evolución durante el período, que si la comparamos con las de otras variables resulta ciertamente ridícula.

Sin embargo, tras la integración de España en la actual Unión Europea, las Comunidades Autónomas han contado con otro instrumento para procurar su desarrollo, los Fondos Europeos. Fondos que a partir del comienzo de la década actual han tomado un peso importantísimo en la financiación de este componente (ver cuadro 3). Este instrumento, que si bien no partía de cifras muy elevadas, ha experimentado un crecimiento espectacular en sus dotaciones, y ha determinado que el componente de solidaridad haya ganado peso en la financiación de la solidaridad (ver cuadro 4). Los Fondos Europeos, que en 1987 sólo representaban el 34,8%, en 1994 alcanzaban ya el 71,5%, marginando en cierta medida al FCI.

3.- La financiación de inversión nueva unida a competencias transferidas

Como se ha afirmado con anterioridad, con las sucesivas reformas del FCI se fueron clarificando qué parte de sus fondos correspondían a cada objetivo. En el cuadro 5 se integran todos los recursos que progresivamente han ido saliendo del FCI, así como los de otros instrumentos de financiación autonómica que han tenido este fin. Por lo tanto, incluye el 25% del FCI que por la reforma de 1986 hay que considerar que financian inversión nueva, y la Compensación Transitoria que tuvo la misma consideración en 1990. Los primeros se integraron en la PIE de las distintas Comunidades a partir de 1987 por lo que han seguido la evolución de esta variable desde ese momento, y los segundos han seguido el mismo camino pero a partir de 1992, que es cuando desaparece la Compensación Transitoria. De igual manera, también se incluyen en este cuadro los convenios de inversión, los contratos-programas y los Fondos Europeos que no han ido dirigidos a Comunidades Autónomas consideradas objetivo nº 1 para el FEDER. Los dos primeros a partir de 1986, y los últimos a partir de 1987.

El caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria merece una mención especial. Mientras que en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 febrero de 1990 se dispone que esta Comunidad, al no cumplir los requisitos establecidos, no recibirá recursos del FCI, y por lo tanto en la realización del cuadro se ha considerado todas las dotaciones anteriores como financiación de inversión nueva, a partir de 1993 estima que sí los cumple, y por lo tanto a partir de ese momento entra de nuevo en el FCI.

¹ Por facilitar la comprensión de este cálculo hemos considerado más conveniente introducir su explicación en el apartado siguiente.

Por último, también se incluyen los 107.378,7 millones de pesetas que, partidos en terceras partes anuales, aumentaron la PIE a partir de 1992 con destino a inversión nueva. De esta dotación, 72.909,8 millones correspondieron a las Comunidades que accedieron a la autonomía a través del artículo 151 de la Constitución, y 34.468,9 millones a las que lo hicieron por la vía recogida en su artículo 143. El reparto de estos fondos entre las distintas Comunidades Autónomas se realizó en base al peso que cada Comunidad tenía dentro de su grupo competencial en la restricción inicial respectiva de la Participación en los Ingresos del Estado.

4.- Conclusiones

En modo resumido las principales conclusiones que se pueden obtener de los datos elaborados son las siguientes:

1. En términos agregados, el componente de solidaridad ha ganado peso dentro de la financiación total de la inversión nueva transferida desde el Estado a las Comunidades Autónomas. Ha pasado de representar el 40% de la misma en 1982, a representar el 49,1% en 1994. Sin embargo, no debemos caer en la trampa que nos tiende esta afirmación. El incremento en el componente de solidaridad se ha producido sólo a partir de 1987, con la incorporación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Hasta este año, el componente de solidaridad sufrió un descenso continuado en su participación hasta llegar a representar tan sólo el 28% en 1986.

2. El FCI no ha sido un instrumento que haya servido principalmente al objetivo que le asigna la Constitución, la corrección de desequilibrios económicos interregionales. Más del 50% de sus recursos han salido para financiar inversión nueva asociada a las competencias del Estado transferidas a las Comunidades Autónomas. Si bien es cierto que a partir de 1990, cuando se libera al instrumento de financiar inversión nueva asociada, y se pondera de manera fundamental la renta per capita y la población, se ha aproximado al cumplimiento de esta finalidad.

Pese a ello, el FCI ha mantenido la tendencia comentada de pérdida de importancia dentro de la financiación de la solidaridad. Los Fondos Estructurales de la Unión Europea han pasado a ser el principal instrumento para financiar este concepto. Si en 1987 aportaban el 34,8% de los recursos, en 1994, financiaban ya el 71,5%.

Como se observa en los cuadros 3 y 4, la financiación anual per capita obtenida por las Comunidades que reciben fondos de solidaridad tienen una elevada dispersión. Dispersión que no es coherente con ningún criterio básico de progresividad. Sobre todo cuando se incorporan los Fondos Europeos.

En resumen, el componente de solidaridad de la financiación autonómica produce situaciones de perversidad redistributiva, si se toma como referencia el VAB per capita de las Comunidades.

Las dotaciones para inversión nueva asociada a transferencias de competencias ha experimentado un crecimiento acumulado del 354,2%. Este incremento se ha situado en un punto intermedio entre la evolución de los fondos de solidaridad del FCI y de los Fondos Europeos. Sin embargo, esta evolución no ha sido la misma para todas las Comunidades, y ha llevado a que aquellas Comunidades que partían de niveles de desarrollo superiores hayan ido percibiendo progresivamente más fondos por este concepto. En este sentido, se podría argumentar el hecho de que estas Comunidades son las que más competencias han recibido del Estado, sin embargo las diferencias en la evolución han sido tan destacables que no se puede justificar todo su crecimiento en base a este argumento. Así, mientras en Andalucía el crecimiento porcentual acumulado para los trece años ha sido del 241,9%, y para Galicia del 298,8%, el crecimiento experimentado por Cataluña ha alcanzado el 580,9% el de la Comunidad de Madrid el 446,8%, y el de la Comunidad Valenciana el 410,5%.



De todo lo visto hasta ahora podemos finalizar señalando que si bien se han instrumentado vías para la corrección de desequilibrios económicos entre las Comunidades Autónomas. Y pese a que estos instrumentos han intentado un reparto de fondos en base a la posición relativa de necesidad en cuanto a renta y población de las distintas Comunidades Autónomas, el tratamiento global del sistema de financiación autonómica dista mucho de servir, siquiera mínimamente, al objetivo de solidaridad. El resultado definitivo ha sido que la dotación por inversión nueva ha contrarrestado el efecto redistributivo de los fondos para la solidaridad, cuando el comportamiento deseable es que al menos hubiesen mantenido la neutralidad en términos de financiación per capita.

5.- Bibliografía

ALCALÁ AGULLÓ, Francisco: La Financiación de las Comunidades Autónomas. Un Análisis desde la Perspectiva de la Región de Murcia. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 1995.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Desarrollo del Proceso Autonómico en el período 1986/1989. Secretaría de Estado de Hacienda. Ministerio de Economía y Hacienda. 1989.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1987. Secretaría de Estado de Hacienda. Ministerio de Economía y Hacienda.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1988. Secretaría de Estado de Hacienda. Ministerio de Economía y Hacienda.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1991. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1992.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1992. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1994.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1993. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1995.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1994. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1995.

HERRERO BLANCO, Carmen; VILLAR NOTARIO, Antonio: “El Reparto del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades Autónomas”. Hacienda Pública Española, nº 1/1992. Pags. 113-125. Madrid. 1992.

HIERRO RECIO, Luis Ángel: Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales. Sevilla Siglo XXI. Sevilla. 1996

HIERRO RECIO, Luis Ángel: “La Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los Costes y Beneficios de la Solidaridad”. Revista de Estudios Andaluces, nº 20. 1994. Pags. 1-20 Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1995.



MELGUIZO SÁNCHEZ, Ángel: “El Fondo de Compensación Interterritorial”. Papeles de Economía Española, nº 35. Pags.354-376. Madrid. 1988.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos; SUÁREZ PANDIELLO, Javier: Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España. Fundación BBV. Bilbao 1993.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos; SUÁREZ PANDIELLO, Javier: Manual de Hacienda Autonómica y Local. Editorial Ariel. Barcelona. 1996.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús; MARTÍNEZ LÓPEZ, Rosa: “El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras Diez Años de Existencia”. Hacienda Pública Española, nº 1/1992. Pags. 127-161. Madrid. 1992.

Véase Anexo estadístico MAC5.XLS